

アメリカ電話事業における政府規制の新展開 とベル・システムの対応

山口一臣

一 序

アメリカ電話事業において「現在最も重要な研究課題の一つは、「競争と独占の調整」の問題である。⁽¹⁾アメリカにおける独占的ないし寡占的巨大企業の成立にとって、他企業の水平的および垂直的統合 (horizontal and vertical integration) 戦略の重要性は広く認められているところであるが、この点はアメリカ電話事業においても事実であった。すなわち、ベル電話会社 (Bell Telephone Co, A T & T の前身会社) は、一八七六年以降に電話特許権を独占し、地域的な電話運営会社 (licensee operating company) にその特許使用権を認める代償として同社がそれらの会社の支配権を獲得し (持株方式による水平的統合)、更に一八八二年には、電話機製造会社 W E 社 (Western Electric Co.) を買収して垂直的統合を行った。次いで、一八八五年に長距離通話事業会社たる A T & T (American Telephone & Telegraph Co. 一九〇〇年に同社がベル社に代って事業持株会社となる。) を設立し、これによって電話機の独占的製造権のみならず、異なる地域をつなぐ交換局の独占的施設権をも留保し、ここに今日のベル・

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

システムの基礎が確立されたのである。⁽³⁾

米国産業経済の根本原理は、私企業による自由競争体制であったが、電話事業の場合、草創期の対WU社(Western Union Co.)との特許訴訟、および一八九四年の特許満了以後は独立電話会社との激しい競争の中からベル・システムによる事実上の独占が一九一〇年頃までに確立され、これに対してFCC(Federal Communications Commission、連邦通信委員会)等による公益事業規制が加えられ、また時として反独占訴訟が行われつつも、その後一九五〇年代までは相対的に安定した成長過程を辿ってきた。しかし、第二次大戦以降の通信ならびに情報技術の著しい発達と、大口ビジネス用通信の開発による社会的ニーズの多様化によって、アメリカ電話事業体制は大きく変革するに至った。すなわち、マイクロウェーブ伝送技術、衛星通信、コンピュータ通信等の技術革新によって、大都市間の州際専用線分野に競争原理が導入されたばかりでなく、一九五七年のハッシュ・ア・ホン事件に始まり、自営設備の相互接続を認可したカーター・ホン裁定(一九六八年)、FCCによる審査制度を設けた端末登録制度の制定(一九七七年)等を通じ、それまでAT&Tの垂直的統合戦略により独占供給されていた端末機器市場にまで、自由参入が可能となったからである。

本稿は、先ずアメリカ電話事業の発展過程および政府規制の展開を概観しつつ、独占から競争的産業構造への転換がベル・システムにいかなる影響を与えたかを考察し、次いで、一九六〇年代以降に顕著となった規制緩和、競争原理導入の実態とAT&T側の対応を明らかにし、最後に、最近の米国議会で議論されつつある一九三四年通信法の改正問題、一九八〇年にFCCより発表された第二次コンピュータ調査の最終裁定、更には第一次(一九一三年)、第二次(一九四九年)に続いて一九七四年以降に提起された第三次対AT&T独占訴訟に関する一

九八二年新同意審決の内容等を検討し、今後のアメリカ電話事業全般に対する公共政策の方向を究明することを中心たるねらいとしている。

- (1) 黒崎健次郎『ベル・システムの現状と将来』東京出版センター、昭和四八年、二八―五九頁。一九七二年にAT&T会長に就任したJ・D・デバット(John D. DeBatts)は、幹部会議および全従業員に与えた所信表明の中で、AT&Tの当面する重要課題として次の三点を指摘している。①FCCの決定によって、電気通信の分野に競争状態が発生したこと、②平等雇用機会委員会(Equal Employment Opportunity Commission)からの挑戦③ベル・システムに対する公衆の誤ったイメージ(すなわち、あまりに巨大過ぎて管理できない組織、タイムリーな決定や革新を行う能力を喪失した組織、競争相手の出現に悲鳴をあげている組織、変りばえしない経営者のなから指導者を選んでゐる組織)を変えること。このうち②については、次の論文がある。大塚秀之「アメリカ電話電信会社AT&Tにおける雇用差別——平等雇用機会委員会報告を中心に」『神戸市外国語大学外国語研究所研究年報』一四号。
- (2) Alfred D. Chandler, Jr., *The Visible Hand, The Managerial Revolution in American Business*, Harvard Univ. Press, 1977. 鳥羽欽一郎、小林袈裟治訳『経営者の時代—アメリカ産業における近代企業の成立』下巻、東洋経済新報社、昭和五四年、第九章、第一〇章、第十一章。中川敬一郎『比較経営史序説』東京大学出版会、昭和五六年、九―一三頁。中川教授は、国際比較経営史の立場から、例えば、イギリス、アメリカ、日本における企業成長のための主たる戦略を、それぞれ專業化、統合化、多角化と特徴づけている。
- (3) Manley R. Irwin, *The Telecommunications Industry, Integration vs. Competition*, Praeger Publishers, Inc., 1971. pp. 47―51. なお、ベル・システムのまっとうの重要な構成機関であるベル電話研究所(Bell Telephone Laboratories, Inc.)は一九二四年に設立されたが、それについては次の文献がある。Arthur Gregor, *Bell America* 電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

Laboratories, Inside the World's Largest Communications Center, Charles Scribner's Sons, 1972.

二 ベル・システムの発展過程と政府規制の概要

(1) AT&Tの独占、政府規制の展開、自由競争原理の導入

図表Ⅰは、アメリカ電話事業の歴史的発展過程を、その成長特性と企業戦略の相違から七つに時期区分し、更に、独占禁止法にもとづく規制と、料金・その他の公益事業規制の二つの政府規制の展開を対比して一表にまとめたものである。⁽¹⁾まず第一期(一八七六—一八七九年)「不安定独占(uneasy monopoly)時代」は、二つのベル基本特許(一八七六年の送話器に関する第一基本特許、一八七七年の受話器に関する第二基本特許)の獲得で始まり、これらの特許は、電話開発以前の支配的通信会社であった電信のWU社(Western Union Co.)から、その優先権をめぐる特許裁判において挑戦を受けた。しかし、一八七九年に二社の間で和解が成立し、これによってアメリカの電気通信市場は電信と電話の二分野に区分され、以後ベル社は、第二期(一八八〇—一八九三年)「特許独占(patent monopoly)時代」を通じて電話市場における独占的支配者となった。⁽²⁾

一八九四年に受話器に関する第二基本特許が満了となると、まもなく独立電話会社が時にはベル社と競争し、また以前には電話サービス享受していない地方市場に参入して、第三期(一八九四—一九〇七年)「自由競争(open competition)時代」が始まった。当時ベル社は、自社の長距離ラインと独立電話会社の地方サービス網とを連結することを拒否していたため、この分野でベル社と競争するための努力が開始されたが、一八九九年に、この独立長距離通話事業の主要な財政的援助者の一人ピーター・ワイドナー(Peter Widener)⁽³⁾が手を引き、ま

た一九〇七年には巨大投資銀行 J・P・モルガン商会の強力な支援の下にセオドア・N・ヴェイル (Theodore Newton Vail) が AT&T 社長に再任 (彼は、一八八五—一八八七年および一九〇七—一九一九年の二度にわたって AT&T 社長を務めた。) したため、こうした競争的環境は一時的なものに終わった。⁽⁴⁾ AT&T 「中興の祖」といわれる T・N・ヴェイルは、第四期 (一九〇八—一九一三年) 「ヴェイル時代——独立電話会社の買収 (Vail and financial acquisition of independents) 時代」を通じてベル・システムの支配的地位を更に拡大し、地理的には、電話サービスの全提供地域の五〇％を占めるにすぎなかったが、全米電話事業の総収入に占める割合は約八〇％にまで高められ、また一九〇九年には WU 社の支配権をも獲得するに至った。こうして電話を中心とするアメリカ電気通信事業は飛躍的に発展し、今世紀初頭までに、特に電話はかなり一般に普及したため、その公共性の認識が高まって多くの州で料金規制が行われるようになった。電話事業に対するこうした規制に当初反対していた AT&T も、今後は政府規制が不可避であるとの判断を示し、当時の AT&T 社長 T・N・ヴェイルが、規制受入れと引きかえに独占を認めさせる「規制下の独占」(regulated monopoly) という戦略を一九〇七年頃に打出し、以来、AT&T は、公益事業として料金等の規制を受けるかわり、独占的立場を許されるという状態を続けることとなった。州内の電話については各州の公益事業委員会が規制し、一九一〇年に州際商業委員会法の修正案であるマン・エルキンズ法 (Mann-Elkins Act) が制定され、州際電気通信事業に対する規制権限は ICC (Interstate Commerce Commission、州際商業委員会) に与えられた。⁽⁵⁾ この法律によって ICC は、料金の最高・最低額の決定、電信・電話事業に対する統一会計制度の確立、および資産評価の実施等を行う権限を認められ、通信事業者は、月次および年次の財務報告を同委員会に提出するよう義務づけられた。しかし、ICC は鉄道事業の規制措置にその能力の大

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

政府規制の展開

公 益 事 業 規 制

1910・6 マン・エルキンス法 (ICCによる電信・電話事業の規制)

1934・6 通信法の成立、FCCの設立

通 信 事 業

〔ネットワーク〕

1959・7 FCC, 800メカニカル以上の
マイクロウェーブ自由割当て認可
1961・2 AT&T, テルパ・ク (大口通信利
用者割引き規定) の導入

1969・8 MCI 建設 認可
1969・11 AT&T, 11,000シリーズ・サービス
(専用線の共同使用) 開始
1971・6 特殊通信事業 承認
1972・6 国内衛星通信事業 開放
1974・6 AT&TのHi-Loタリフ (地域
料金制) 認可

1978・6 1934年通信法改正法案 提出

〔端 本 機 器〕

1957・2 ハッシュ・ア・ホン裁定

1968・6 カーター・ホン裁定

1977・10 端末登録制度 確立

データ処理事業

1966・11 第一次コンピュータ調査 開始

1971・3 第一次コンピュータ調査決定
・通信とデータ処理との分離
・両者の混合サービスについて個別判定主義
・電話会社のデータ処理は完全分離子会社で
(但し, AT&Tのデータ処理業務は不可)

1976・8 第二次コンピュータ調査 開始

1980・4 第二次コンピュータ調査決定
・ネットワーク・サービスを基本と高度に分
け, 基本のみ規制
・高度サービスと (新設) 宅内機器は自由
(但し, AT&Tは分離子会社で)

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

ータ・エージ社, 昭57年, p.169より作成。

図表Ⅰ アメリカ電話事業の発展過程と

時 期 区 分	反 独 占 規 制
<p>アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応</p> <p>I. 不安定独占時代 (1876—1879年)</p> <p>1876・3 送話器に関する第一基本特許 取得</p> <p>1877・1 受話器に関する第二基本特許 取得</p> <p>1879・11 ベル社とWU社の特許訴訟 和解</p> <p>II. 特許独占時代 (1880—1893年)</p> <p>III. 自由競争時代 (1894—1907年)</p> <p>1894・1 第二基本特許 満了</p> <p>1899・12 P.ワイドナー 独立長距離通話事業から撤退</p> <p>1907・5 T.N.ウェイル AT&T社長に再任 (1885—1887年, 1907—1919年)</p> <p>IV. ウェイル時代—独立電話会社の買収時代 (1908—1913年)</p> <p>V. キングスベリー声明以降—独立電話会社との協調時代 (1914—1919年)</p> <p>VI. 安定成長時代 (1920—1967年)</p> <p>1921・6 ウィリス・グラハム法 (企業買収 積極的認可)</p> <p>1922・6 ホール報告 (AT&Tの独立電話会社買収 自粛)</p> <p>VII. 新競争時代 (1968年—現在)</p>	<p>① 非規制下の競争時代 (一八七六—一九〇七年)</p> <p>1913・1 第一次反トラスト訴訟 ↓ 1913・12 キングスベリー声明 ・AT&TはWU社の支配性を放棄 ・独立電話会社の買収を中止 ・ベル社と独立系の電話回線の接続 認可</p> <p>② 規制下の独占時代 (一九〇八—一九六七年)</p> <p>1949・2 第二次反トラスト訴訟 ↓ 1956・1 同意審決 ・ベル・システムは公衆通信業務のみに従事 ・WE社は分離されない ・WE社はベル・システム購入製品の製造・販売のみに従事 (但し、政府納入は可) ・AT&TおよびWE社は、特許・技術情報を公開</p> <p>③ 規制緩和下の競争時代 (一九六八—一九八〇年)</p> <p>1974・11 第三次反トラスト訴訟 ↓ 1982・1 同意審決 ・AT&Tは電話運営会社を分割 ・AT&Tは引続き、ベル研究所とWE社を所有できる ・1956年同意審決を破棄し、AT&Tは規制された電話以外の事業に自由に退出できる</p>

(出所) J. R. Meyer, *op. cit.*, pp. 24—25, および河村昭治郎『電々公社は不滅か』 コンピュ

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

部分を傾注していたため、通信事業者に対する規制はまことに寛大なものであったが、一九一三年に民主党のウィルソンが大統領に就任して独禁法が強化されると、同年一月に連邦政府はAT&Tに対し最初のシャーマン法違反の手续をとるまでに至った。また時の郵政長官A・S・バールソン(Albert Sidney Burleson)は、その前年(すなわち一九一二年)にイギリス電話事業が民営から国営に移行したことに大いに刺激され、一九一三年の年次報告書の中で電話事業の国有化を主張したため大きな政治問題となった。⁽⁶⁾ こうした独禁法による解体、電話事業の国有化という二重の脅威にさらされたAT&Tが、その難局打解のためにとった対策は独立電話会社との協調路線であり、その最初のきっかけとなったのがキングスベリー声明(Kingsbury Commitment)として知られる書簡であった。⁽⁷⁾ これは、一九一三年二月にAT&Tの副社長N・C・キングスベリー(Nathan C. Kingsbury)が合衆国法務長官J・マクレイノルド(James Macynolds)に宛て書いた誓約書で、その内容は次の三つに要約される。(1)AT&Tは、WU社の株式を手放して支配に関する全ての特権を放棄し、電報業務から完全に撤退する。(2)ICCの承認ある場合を除き、AT&Tは今後いかなる競争電話会社の買収も行わない。(3)独立電話会社のシステムがベル・システムの定める技術的条件を満たしている場合、AT&Tの長距離回線との相互接続を認可する。

第五期(一九一四—一九一九年)「キングスベリー声明以降——独立電話会社との相互接続(Post-Kingsbury agreement, interconnection of independents)ないし協調時代」に第一次大戦が勃発し、一九一八年七月から翌一九年七月までの一年間は、不必要な拡張を制限して労働力と資材を戦時体制に供するため、電話事業の管理権限は郵政省有線管理局の下に一時保管されることとなった。しかし、戦時インフレ下の賃金・物資の値上りによる収

益悪化を解決するため、政府は自らの手によって大幅な電話料金の引上げを実施し、これは、多くのアメリカ国民から電話国有化に対する根強い不評を買うこととなった。こうしてAT&Tは、独禁法による解体のみならず、その最大の難問であった国有化の危機をも乗りこえることができ、次の第六期（一九二〇—一九六七年）「安定成長（steady growth）時代」の基盤を固めることができたのである。一九二〇年代に入ると間もなく、民主党にかわって巨大企業の一層の拡張を支持した共和党が全盛時代を迎え、一九二一年に制定されたウィリス・グラハム法（Willis-Graham Act）によって、ICCの承認が得られる場合には先のキングスベリー誓約書の遵守は不必要となり、企業の統合・買収が積極的に容認されることとなった。しかし、独禁法違反訴訟が再び提起されることを恐れたAT&Tは、一九二二年のホール覚書（Hall memorandum, AT&T副社長による独立電話協会会長F. B. McKinnon宛の手紙）によって、経営不振の会社を除きあまり積極的な買収を実施しない旨の意思表示を行い、その後の合併は、むしろ独立電話会社相互の間で進められることとなった。⁽⁸⁾

電気通信事業の一層の発展に対処するため、政府規制はICCから一九三四年通信法に基づき設立されたFCC（Federal Communications Commission 連邦通信委員会）の手に移行されて強化されたが、そこでの基本政策は次の二点に要約できる。⁽⁹⁾ (1) 国内電気通信の分野において、その全てを包含する完全な独占体制が確立され、電気通信サービスが唯一の独占的企業体によって提供されることは好ましくない。(2) コモンキャリア（公衆電気通信）・サービスを音声通信サービス（電話）と記録通信サービス（電信）とに分離し、それぞれのサービス分野において独占的供給体制が形成されることは容認する。かくして、公共事業としての公共性の観点からの規制はFCCが行い、独占の規制についてはもっぱら独禁法の運用に委ねるという二元的な規制がこれ以後行われることになる

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

が、AT&Tはその後電話事業に対する支配を更に強化し続けたため、一九四九年二月、司法省は次の四点を要求して第二回目の対AT&T反トラスト訴訟を提起した。①ベル・システムからWE社を分離し、更にこれを三分割する。②WE社は、同社が有するベル電話研究所の五〇%株式所有権を売却する。③AT&T、WE社、およびベル研究所は、その特許使用権を全ての申請者に対し非差別的なやり方で合理的な使用料の下に認める。④ベル系の電話運営会社に対して、必要な機器を競争市場から購入するよう求める。これによって司法省が主張した中心的論点は、ベル・システムで用いられる機器がAT&T子会社であるWE社から調達されている場合、料金規制の基礎となる資産評価が不明瞭となり、電話料金の規制に重大な悪影響を及ぼすというものであった。しかし、この訴訟は、七年後の一九五六年一月に、司法省とベル・システムとの間で同意審決 (consent decree) の締結という形で和解が成立し、AT&Tは引続きWE社を保持することを認められ、その代償として、ベル・システムが行うことのできる業務範囲は、規制を受ける公衆電気通信業務に限られることとなった。そうした決定がなされた背景には、当時のアイゼンハワー政権がこの訴訟を闘い貫く強い意欲を示さなかったことにもよるが、WE社が既にFCCにより適切に規制されていたこと、またAT&TとWE社の分離によって、電話機器の購入価格はむしろ高くなる可能性があるとの主張があったためと思われる。いずれにしても、この一九五六年同意審決によってAT&Tは、例えばデータ処理サービスについてそれが通信事業であると認定されない限りその業務に進出できないこととなり、この決定はその後現在に至るまで、いわばアメリカ電話事業の構造を規定する非常に重要な役割を担っていたといえるであろう。⁽¹⁰⁾

第七期 (一九六八年—現在) 「新競争 (incipient competition) 時代」は、既に一九五九年の私設通信システムに対

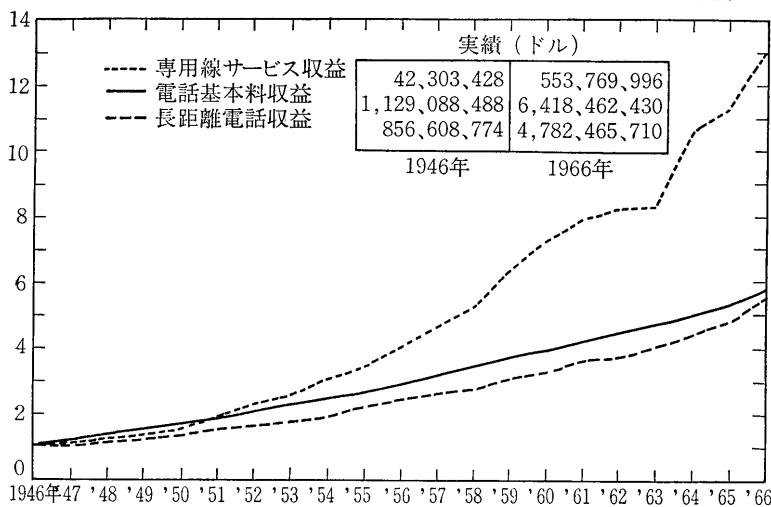
するマイクロ周波数の開放をねらいとしたFCCの新方針（八九〇メガサイクル以上の周波数割当て方針）の採用、およびAT&Tのそれへの対応を示す大口通信利用者に大幅な専用線割引き料金の実施を提示した新タリフ（tariff 新料金表を含む営業規則）の発表（一九六一年）等によって始まり、これを契機として、従来の閉鎖的・安定的な電気通信市場構造は、次第に独占と競争が共存する体制へと変化していった。一九六〇年代末以降にアメリカ電話事業で本格的に展開された競争の実態については次節において詳述するが、以上のような米国電話事業の発展過程を特に政府規制との関連で要約すれば、①「非規制下の競争時代」（二八七六―一九〇七年）、②「規制下の独占時代」（一九〇八―一九六七年）から③「規制緩和下の独占・競争共存時代」（一九六八―一九八一年）を経て、今後は更に④「規制徹底下の競争時代」（一九八二年以降）へと突入する様相を示していることができるであろう。⁽¹⁾

(2) 新競争時代におけるベル・システムの経営成果

電話事業の基本的サービスである一般加入電話については、今後とも既存通信事業者による独占的供給体制が維持されると考えられるが、例えば専用回線貸貸サービス、データ通信、端末機器市場のような副次的電話事業において競争が一層促進・強化されるというのが、当面のアメリカ電話事業における基本的趨勢であると言える。このような競争原理導入の原因としては、第二次大戦以降の技術革新の進展、特にマイクロウェーブ伝送技術、衛星通信技術、およびコンピュータ技術の開発等に負うところが非常に大きいことはいまでもないが、より根本的には、同じく第二次大戦以後に展開された大口ビジネス用通信に対する需要の増大という事実が指摘さ

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

図表Ⅱ 電話会社のサービス種類別収益増加傾向 (1946年を1とした場合)



(出所) K. Borchardt, *op. cit.*, p.172.

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

れなければならない。図表Ⅱは、既に第二次大戦直後から年々、専用線サービスの成長率が一般加入電話サービスのそれをはるかに上まわっている(但し、収益額では電話基本料収益および長距離電話収益に遠くおよばない。)ことを示しているが、同時に、後者のサービスが同質的・画一的であったのに対し、ビジネス用通信は個性的・異質的であるところにその特長を有していた。すなわち、ここでは通信システムの信頼性(誤謬率)、帯域幅、使用時間帯、通信速度等について利用者ごとにそれぞれ異なった要求が持たれており、こうした既存通信事業者のサービスでは満たされない特殊の通信需要にマッチした通信サービスを提供することをねらいとして、特に一九六〇年代末以降、種々のライバル企業が多数出現することになったのである。

図表Ⅲは、アメリカ電話事業が、前述した七つの時期に異なる成長実績(普及電話機数による)を上げたことを示し、図表Ⅵは、それをベル・システムについてグラフ

図表Ⅲ 普及率による電話事業成長パターン

時 期	普及率（期間最終 年次の人口100人 当り電話機数）	電 話 の 年 成 長 率		
		ベ ル・ システム	独 立 電話会社	総 計
不安定独占時代 （1876-1879年）	0.06	117.8%	—	117.8%
特許独占時代 （1880-1893年）	0.41	15.9%	—	15.9%
自由競争時代 （1894-1907年）	6.96	22.7%	47.2%	26.6%
ヴェイル時代 （1908-1913年）	9.72	13.3%	— 7.8%	8.0%
独立電話会社との協 調時代 （1914-1919年）	11.97	6.4%	— 8.9%	4.7%
安定成長時代 （1920-1967年）	51.93	4.5%	（不明）	4.5%
新競争時代 （1968-1976年）	72.00	4.5%	（不明）	4.5%

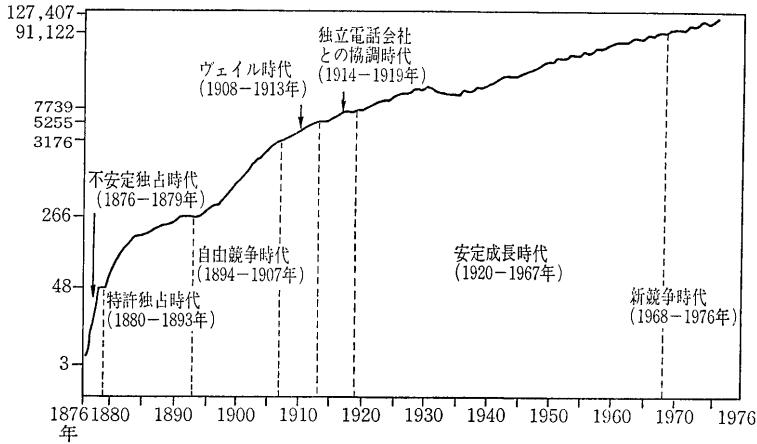
（出所） J. R. Meyer, *op. cit.*, P. 30.

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

化したものである。⁽¹³⁾ すなわち、第一期「不安定独占時代」には年一一・八％という非常に高い市場成長率が達成されたが、第二期「特許独占時代」にそれは一五・九％に低下し、特に第一基本特許が満了となった一八九三年には僅か二％となった。第三期「自由競争時代」におけるベル・システムの成長率は年二・七％にまで上昇したが、第四期「ヴェイル時代」には年一三・三％となり、そして第五期「独立電話会社との協調時代」には年成長率六・四％で進み、次の第六期「安定成長時代」の四七年間は、一貫して年四・五％の成長率を堅持（但し一九三〇—一九三二年の大恐慌期は年成長率マイナス六％、第二次大戦後の一九四五—一九四九年は、抑圧需要の爆発により年成長率10％）することとなった。また図表Ⅴは、

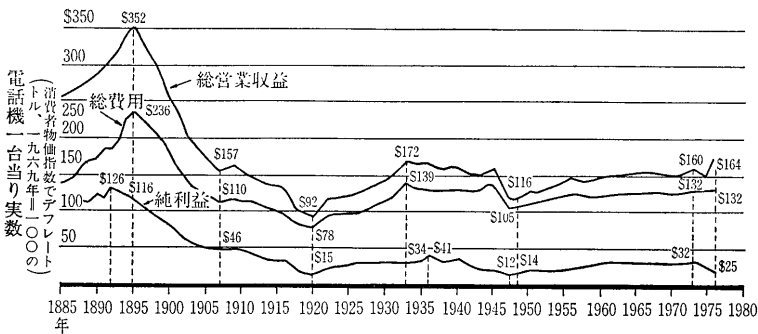
図表Ⅳ ベル・システムの発展過程

電話機数(単位1,000, log指数による)



(出所) J.R. Meyer, *op. cit.*, p. 32.

図表Ⅴ ベル・システムの電話機一台当たり収益、費用、純利益



(出所) J.R. Meyer, *op. cit.*, p. 35.

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

電話サービスの提供が軌道にのった一八八五年から一九七六年までの期間にわたる、実数（一九六九年＝一〇〇とした消費者物価指数によってデフレートした電話機一台当りの収益・費用・純利益）に基づくベル・システムの発展概要を示したものである。⁽¹⁴⁾これによって、「特許独占時代」には、電話機一台当りの実質収益が一八八五年の二五〇ドルから一八九五年の三五二ドルにまで急上昇したが、競争が市場に導入された一九〇七年までにそれは一五七ドル、すなわち一〇年余りで丁度半額に低下したことが明らかである。それ以後、低下率は次第に弱まったが、一九二〇年には九二ドルにまで落込み、その後は一〇〇—一六〇ドルの間で推移している。ベル・システムの電話機一台当り純利益は、一八九二年の最高一二六ドルから一九〇七年の四六ドル、一九二〇年には一五ドルに低下したが、以後一五—三〇ドルの間で安定しており、この点は収益、費用についても同様であった。

アメリカ電話事業は、これまで全く競争を経験しなかったわけではなく、ベル特許満了以後から世紀の転換期にかけて、電話サービスの独占的提供者であるベル社と独立電話会社との間で、先ず地方市場を中心に競争が展開されたことは既に述べた。しかし、一九一三年にAT&Tが独立電話会社との相互接続を認可して以来競争は終了し、これによってアメリカ電話事業はその後長く安定成長を続けることとなった。一九五〇年代末からアメリカ電話事業は再び競争の可能性に直面しつつあるが、特に一九六〇年代以降、それはローカル・サービスよりもむしろ長距離通信サービス、更には端末機器市場にまで拡大されている。しかし、新規参入者がAT&Tとの競争の結果として近い将来に達成しうる潜在的収益は、現在および将来のAT&T収益に比較すると極めて小さく、AT&Tに大きな脅威を与えるようには思われない。この点は、**図表Ⅳ**および**図表Ⅴ**によって、ベル・システムの第七期「新競争時代」の成長パターンがそれ以前の「安定成長時代」のものと少しも変わらないことによつ

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

図表VI AT&T の 経 営 成 果 一 覧

年 次	電 話 機 数 (単位：1,000台)	事業外収益を 含む収入 (単位：100万ドル)	事業支出、税金お よび利子を差引い た後の純利益 (単位：100万ドル)	AT&T の1株 当り純利益 (単位：ドル)
1961	63,178	8,592	1,325	5.52
62	65,987	9,147	1,432	5.79
63	68,640	9,720	1,527	6.06
64	72,044	10,566	1,710	3.24
65	75,866	11,323	1,850	3.41
66	79,903	12,419	1,979	3.69
67	83,762	13,284	2,049	3.79
68	88,007	14,415	2,052	3.75
69	92,691	16,074	2,199	4.00
70	99,903	17,328	2,192	3.99
1971	103,698	18,879	2,202	3.92
72	108,811	21,352	2,532	4.34
73	113,960	24,036	2,998	4.98
74	118,146	26,713	3,174	5.27
75	121,800	29,272	3,148	5.13
76	126,963	33,161	3,829	6.05
77	132,397	37,061	4,544	6.97
78	137,478	41,744	5,273	7.74
79	141,936	46,183	5,674	8.04
80	145,515	51,755	6,058	8.17
1981	146,210	59,229	6,888	8.55

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

(1964年に実施した株式の二分割(額面33ドル増→16ドル増)による)

(出所) AT&T 年次報告書および Independent Telephone Statistics 1976 edition, 1982 edition による。

でも明らかであり、また図表Ⅵに示したA・T & Tの最近二二年間における順調な経営成果によっても実証されよう。とは云え、そうした傾向が将来にわたって今後とも長く持続しうるものか否かは大いに疑問のあるところで、アメリカ電話事業における規制緩和および競争原理導入の実態と、それに対するA・T & T側の適切かつ多様な対応が注目されるところである。

- (1) John R. Meyer and others, *The Economics of Competition in the Telecommunications Industry*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1980, pp. 23—28.
- (2) 拙稿「アメリカ電話電信会社における企業金融の展開過程」『経営史学』第一二巻第二号。
- (3) John Brooks, *Telephone, The First Hundred Years*, Harper & Row, Publishers, 1975. 北原安定監訳『テレフォン——アメリカ電話電信会社 その百年』株式会社企画センター、昭和五二年、一五二—一五七頁。
- (4) L. P. ハーインズ、J. ツーバ、次の訳記がある。Albert B. Paine, *In One Man's Life, Being Chapters from the Personal and Business Career of Theodore N. Vail*, Harper and Brothers, 1921.
- (5) Arthur M. Johnson, *Government-Business Relations*, Charles E. Merrill Publishing Co., 1965. 田中浩一訳『アメリカ政府と企業』勝利出版社、昭和四六年、二三九—二六八頁。
- (6) Horace Coon, *American Tel. & Tel, The Story of a Great Monopoly*, Longmans, Green and Company, 1939, pp. 136—154.
- (7) Federal Communications Commission, *Investigation of the Telephone Industry in the United States*, Government Printing, 1939, pp. 139—141.
- (8) *Ibid.*, pp. 141—146.

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とヘル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とメル・システムの対応

- (9) 一九三四年通信法およびFCCについては、次の論文を参照されたい。拙稿「アメリカにおける一九三四年通信法 (The Communications Act of 1934) の成立とその特質」成城大学『経済研究』第六三号。Ronald H. Coase, “The Federal Communications Commission” *The Journal of Law & Economics*, October, 1959.
- (10) M. R. Irwin, *op. cit.*, pp. 168—177. なお、一九五六年同意審決の全文については、電気通信総合研究所訳『米国の通信法制』昭和四四年が参照。
- (11) P. Ronald Tarullo, *American Telephone and Telegraph Company: A Survey of Its Development Through Basic Strategy and Structure*, Ph. D. dissertation, 1976, Univ. of Pittsburgh. pp. 159—215. 彼は、AT&Tの発展過程を「非規制下の時代 (Non-Regulated Period) 一八七六—一九二〇年」と「規制下の独占時代 (Regulated Monopoly Period) 一九二〇—一九七四年」とに大別し、更にそれを次の五つの時期(①「商業開発時代 (Commercial Development Period) 一八七六—一八七九年」②「独占時代 (Monopoly Period) 一八七九—一八九三年」③「独立電話会社時代 (Independent Period) 一八九三—一九二〇年」④「再編成時代 (Reorganization Period) 一九二〇—一九五六年」⑤「電気通信革命時代 (Telecommunication Revolution Period) 一九五六—一九七四年」)に細分して、特に政府規制がAT&Tの戦略や組織にいかなる影響を与えたかにつき詳細な比較・検討を行っている。
- (12) Kurt Borchardt, *Structure and Performance of the U. S. Communications Industry*, Harvard Univ Press, 1970, pp. 23—56. 172.
- (13) J. R. Meyer, *op. cit.*, pp. 29—31.
- (14) *Ibid.*, pp. 34—37.

三 アメリカ電話事業における規制緩和の実態とベル・システムの対応

(1) 特殊通信事業者の出現

既述のごとく、一九五〇年代末までのアメリカ電話事業において、短距離のみならず国内長距離通信市場は、ほぼベル・システムによって独占的に支配されていた分野であったが、ここに新規参入として特殊通信事業者 (specialized common carrier) が出現し、競争市場転換への契機となったのが MCI (Microwave Communications, Inc. マイクロウェーブ通信会社) 事件である。⁽¹⁾ 第二次大戦中、防空レーダー用に開発されたマイクロウェーブ (microwave transmission technology. 極超短波伝送技術) は、その後の技術革新によって、更に見通し区間の固定地点間無線通信技術として改良され、その設置費用が同軸ケーブルに比べて安く、保守には手間がかからず、また建設期間が非常に短かくてすむという利点を有し、次第に、従来の陸上有線システムにとってかわられるようになっていった。しかし、当初における FCC のマイクロウェーブ通信システムに対する基本方針は、通信事業者の施設がないなどの「特別の事情」に該当する場合に限って、政府と私企業に対し、その建設を認可するという極めて限定的なものであった。従って、マイクロウェーブ通信システムの被免許者は、AT&T や WU 社のごとき既存通信事業者が中心で、それ以外は消防や警察等の政府公安業務担当機関、および電力会社、パイプライン会社、鉄道会社等の路線保有会社 (right-of-way company) に限られていた。このような FCC の方針に対して、マイクロウェーブ器具製造業者やその代表者によるエレクトロニック工業協会 (Electronic Industries Association) および急激に増加しつつあった私設マイクロウェーブ通信システムの潜在的利用者等から強力な反対運動が起っ

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

たため、遂に一九五九年七月、FCCは「八九〇メガサイクル以上の周波数割当て方針」(“Above 890mc. Decision”)を決定し、いわゆるマイクロ周波数通信システムの建設・運用に関し自由化を行った。すなわち、これによって私設マイクロウェーブによる長距離通信システムの認可申請者は、公衆通信事業者への影響のない範囲で、公共用の八九〇メガサイクル以上のマイクロ周波数を自由に利用することが可能となったのである。これに対してAT&Tは、公安用・災害用等の特別の場合を除き私設システムとの相互接続を拒否し、また一九六一年二月にテルパック(Telapak)として知られる新しいタリフをFCCに提出し、大口通信利用者に大幅な専用線料金の割引を行って激しく抵抗したため、短期間ではあるが私設通信システムの急増を防ぐことができた。しかし、このうち特に後者の差別的テルパック・タリフにもとづく専用線サービスの提供は、高利潤ユーザーからの収益により小規模で高コスト・ユーザーの損失を補填し、電話料金の均一化のために全国的独占体制を使用しているとするAT&Tの従来からの主張を弱める結果となり、同時にそれが、FCCによる小口通信システムMCIの申請を認可することを促進し、その後における特殊通信事業者出現の土壌を形成したといえることができる。

MCIは、一九六三年にシカゴとセントルイス間の固定地点間マイクロ通信サービスを提供するため、その認可申請をFCCに提出したが、この専用チャネルは、音声、データ、ファクシミル等の種々の形態の信号を伝送することが可能であり、また顧客は様々の帯域幅のマイクロ回線(それは全回線区間でも、任意の一区間でも良い。)を借りることができ、個性的・異質的なビジネス用通信需要に柔軟に対応しうる特徴を有していた。これに対し、AT&T、WU社を中心とする既存通信事業者たちは、①MCI通信サービスに対する需要存在の否定、②

二重投資の不経済性、③MCIの法的・技術的・財政的資格の欠如、④混信の危険等を主張して反対したが、一九六九年八月にFCCは、四対三でMCIの申請を全面的に認める旨の裁定を下し、一九七二年一月から正規の商業的運用が開始される運びとなった。⁽³⁾その後、これと同種の私設マイクロウェーブ通信システムの認可申請が相次ぎ、申請者は三〇数社に達したが、その中には、一九六五年二月にデータ伝送を目的として全国規模の全デジタル交換通信網の建設申請をFCCに提出したDatan社(Data Transmission Co. 一九七六年九月にSPC社によって買収される)、親会社サザン・パシフィック鉄道の所有する国内最大の私設マイクロウェーブ網を利用して通信事業に参入したSPC社(Southern Pacific Communications Co. 一九七〇年一月設立)等が含まれる。FCは、これらの認可申請に関する個別審査に入る前に、従来の既存通信事業者による画一的・標準的サービスにあきならず、融通性に富んだ通信サービスの提供のために新興してきた特殊通信事業分野に対し、一般的にいかに対処すべきかの基本方針の策定の必要性を痛感し、一九七〇年七月にそのため調査を開始することを公示した。そして一九七一年六月三日、一定の技術的・財政的条件を満たしていれば、どの申請者に対しても特殊通信サービス分野への新規参入を認めることが公共の利益(Public interest, convenience, and necessity)に添うものであるとの裁定を下し、ここに従来の独占的長距離専用線分野に競争原理が導入されることとなったのである。

AT&Tが、以上のごとき特殊通信事業者の出現に対処し、その市場支配力を維持するために取った戦略は次の二つである。すなわち、その第一は、競争的ネットワークの潜在的参入範囲を制限するため、法的に可能なぎり相互接続制約(interconnection restriction)を使用することであり、第二は、参入意欲を低下させるため、大幅な料金引下げを伴う価格体系の修正(price structure modification)を実施することであった。⁽⁴⁾MCIは、前述

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

したシカゴ・セントルイス間のルートでの端末回線を、シカゴにおいては伊利ノイ・ベル電話会社、またセントルイスではサウスウェスタン・ベル電話会社から仮契約に基づき賃借していたが、新たに二〇都市を結ぶ専用線サービスを提供するにあたって、FX (foreign exchange、他局加入サービスとは、他の特殊通信事業者の回線と相互接続して通し回線を提供するような国際専用線サービスで、特に密集都市における通信に効率的であった。) およびCCSA (common control switching arrangements、共通制御交換サービスとは、加入者が電話会社のCCSAと接続することにより、ベル・システムの全ての回線との相互接続が可能となる専用線サービスをいう。) を含む端末回線の賃借交渉を各ベル系電話運営会社との間において開始した。これは、各ベル系電話会社に対し、特殊通信事業者にもAT&T長距離部門と同様の条件で相互接続を提供せよとの要求を意味していた。これに対してAT&T側は、各地方電話運営会社と特殊通信事業者間の問題は各州規制委員会の権限内の問題であり、その認可が必要であるとしてMCIの申し入れを拒否した。しかし、一九七三年一〇月にFCCは、一九七一年六月の特殊通信事業に関する最終裁定の趣旨に基づき、特殊通信分野での完全かつ公正な競争とは、AT&Tの長距離回線部門と特殊通信事業者の自由競争を意味し、この考えに従えば、ベル系電話運営会社といえども両者を差別的に扱うことはできないとし、一九七六年六月までに、MCIを含む全ての特殊通信事業者は完全な相互接続の権限を持つに至った。

AT&Tが、特殊通信事業者に対して取った第二の戦略は、従来からの全国均等料金制 (nationwide average pricing、収益性の高低にかかわらず、全国規模において同一品質のサービスを平均的な同一料金で提供する料金体系をいう。) を改訂し、収益性の高いルートでのみサービスを提供する特殊通信事業者に「クリーム・スキミング」(“cream skimming”、うまみのある部分だけをすくい取ってしまうこと。) を許す結果を排除するため、地域別の個別料金体系

(route pricing or differential rate structure) を採用したことがある。AT&Tは、一九七三年にいわゆる Hi-Lo タリフ (高密集ラインに対して、一マイル当り〇、八五ドルの料金引下げ、低密集地域間、または高密集と低密集間のラインに対して一マイル当り二・五〇ドルの料金引上げ) を申請し、それは翌一九七四年六月に発効したが、その後一九七六年四月に新タリフ M P L (Multi-schedule Private Line 一九七六年八月二〇日から実施) を提出した。これは、アメリカ全土を収益性の高い通信過密ルートと低いルートに分け、それぞれのコストに見合った料金を課すという点では Hi-Lo 料金制と同様であったが、M P L タリフでは、ルート別一マイル当りの料金が距離の増大に応じて低下する点で異なっており、顧客を競争的ネットワークに相互接続するため、AT&Tの短距離通信区間を大いに利用する特殊通信事業者の競争力低下に極めて有効であった。また、このほか AT&Tは、一九六九年一月から広帯域回線一一、〇〇〇シリーズと称する専用線の共同使用を認可したサービスを試験的に実施 (一九七二年二月一日以降、中止) し、更に、M C I や Datram 社によるデータ伝送に適した通信網の建設に対抗するため、一九七四年から新しいデータ伝送用通信網の建設を開始するなど、通信回線利用の多様化にも努力を続けたのである。

しかし、一九七五年一月に M C I が、一八都市でエグゼキュネット (Execunet) と称する自動切換え長距離サービス (switched or dial-up long-distance service) を開始するに及んで、既存通信事業者と特殊通信事業者との対立は一段と激しいものになっていた。⁽⁵⁾ エグゼキュネットとは、顧客がプッシュホンの加入電話を使って最寄りの M C I センターを呼び出し、自己の確認番号をダイヤルすることによってエグゼキュネット網にアクセスした後、相手の電話番号をダイヤルすれば、M C I のサービス提供都市に所在するいずれの加入者に対しても電話を

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

かけることができるというサービスである。つまりエグゼキュネット通信は、ベル系電話会社の市内電話網を経由してMCI長距離回線に入り、この回線を通ることによってAT&Tの長距離回線部分を迂回し、相手方都市のベル系電話会社の市内電話網と相互接続するというものである。同年五月にAT&T側は、エグゼキュネットが一般市外通話サービスに他ならないとしてFCCにその禁止を求めたが、最終的に一九七八年十一月、最高裁は、他の通信事業者が申請したサービスが市外通話サービスに競合するという事実だけで、FCCがそれを公共の利益に悪影響を及ぼすと判定することはできないとして特殊通信事業者側の勝利を宣言し、この市場への自由な参入が認められることとなった。また、法廷における争いと平行して、特殊通信事業者と電話会社は、一般市外通話サービス市場への参入条件について話し合いを進め、一九七八年十二月に当事者間でENFIA (exchange network facilities for interstate access. その後、一九七九年四月にFCCによって承認) 暫定協定として知られるAT&Tの新しい営業規則を受入れることとなった。このENFIAタリフ申請の中でAT&T側が主張した主要な論点は、一般市外通話サービスに類似したエグゼキュネットのごときサービスに対して市内電話網を利用させる場合、アクセス料金を徴収するのが正当であるというものであった。これは、現行の州際市外通話サービスや広域電話サービスでは、分計手続を通じて市内電話網のコストの一部を負担させているが、これらのサービスと競合するエグゼキュネットのようなサービスに対しても、これと同様に市内電話網のコストの一部を負担させるべきであるというのが、その理由であった。

以上の経過をふまえた一九七九年以降一九八一年までの三年間におけるMCIの主要経営指標は図表Ⅶのとおりであり、また一九八二年三月現在のMCIの市外通話市場における市場占有率は、AT&Tの九六％に對しま

図表Ⅶ MCI (Microwave Communications, Inc.) の主要経営指標

年次 項目	1979	1980	1981
収 入 (1,000ドル)	144,345	234,204	506,352
営業利益 (1,000ドル)	37,169	51,338	167,026
純 利 益 (1,000ドル)	13,345	21,114	86,451
顧 客 数 (人)	41,000	280,000	750,000
従業員数 (人)	1,545	1,952	3,136

(出所) 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向(昭和57年度版)』p. 194.

ただ僅かに約二％にすぎないのであるが、これは、前述のごときAT&T側の種々の対応が極めて有効であったことを端的に示しているといえよう。⁽⁶⁾しかし、既に競争市場となった一般市外通話サービス市場には、MCIに続き一九七八年にSPCC (Southern Pacific Communications Co.)、一九七九年にITTの子会社UTS (United State Transmission Systems)、一九八〇年にはWU社が参入し、またSBS (Satellite Business Systems) も伝送路として自前の通信衛星を用いて一九八二年三月から

この市場に参入し、事業所向け市外通話サービス、メッセージ・サービス等を提供しており、今後ともこれら特殊通信事業者の長距離通話市場における動向は極めて流動的となっているのである。

(2) 端末機器市場の開放

一九六〇年代以降のアメリカ電話事業において、政府規制が大幅に緩和され、競争原理が積極的に導入された第二の分野は端末機器 (terminal equipment) 市場であった。⁽⁷⁾従来、AT&Tなど既存の通信業者たちは、そのタリフ (tariff 営業規則) において、「電話会社が提供したものではないかぎり、いかなる設備、機器、回線、装置も、電話会社の提供する装置に物理的あるいは誘導、その他の方法で附加または接続してはならない」と規定し、電話加入者の自営付属装置と、電話会社の提供する設備との相互接続を全面的に禁

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

止していた。AT&T側の主張するところによれば、電話サービスと端末機器の結合は、粗悪な器具による災害から全国的通信ネットワークを保全するために必要であるというものであったが、これに対して独立系の電話機器メーカー等から、それは端末機器と電話回線との不法な抱合わせ販売であるとの批判も加えられていた。こうした事態を背景として、ハッシュ・ア・ホン製造会社 (Hush-A-Phone Corporation) は、「電話加入者が一般公衆に損害を与えることなく、自己に有用な方法で他の装置を電話機に結合して使用することを、タリフにおいて禁止することは不当である」として司法的救済を求め、FCCも一九五七年二月、AT&Tに対しハッシュ・ア・ホンの使用を認めるよう営業規則の改訂を命じることとなった。このハッシュ・ア・ホンとは、話し手の声を外にもらさないため電話機(送話器)に取付けるコップ状の簡単な用具で、喧騒な場所からの通話を容易にするものであった。

その後、数年にわたって比較的嚴重な制限のもとに、自営の応答記録装置、警報検出装置等の使用が例外的に認められるようになったが、端末機器市場が一般に広く開放され、競争がより大幅に導入されるようになったのは、一九六八年六月、FCCがカーター・ホン (Carterphone) 事件について次のような裁定を行った以降のことである。すなわち、その内容は次の二点に要約できる。①カーター・ホン装置は、これまでに対応できなかった通信需要を満足させるものであり、電話網に悪影響を与えないこと。②従って、カーター・ホンの使用を禁止するAT&T等の自営付属装置に関する禁止条項を含むタリフは、一九三四年通信法二〇二条(a)項(公衆通信業者が、なんらかの方法で直接または間接に同種の通信業務のための、またこれに関する料金、実施方法、サービスの種類、施設、業務等について不当もしくは不合理な差別を行い、または特定の個人、階層、地域に対して不当または不合理な害もしくは

は不利益を与えることは違法とする⁽⁸⁾に違反する。カーター・ホンとは、移動無線システムの基地局と電話回線網とを音響・誘導的に相互接続する装置で、それは、テキサス州ダラスのカーター電子社 (Carter Electronics Co.) によって、一九五九年から生産開始されて一九六六年までに約三、五〇〇台が販売され、特に電話サービスの存在しない僻地で作業する石油パイプライン会社等で多く利用されたものである。このようなカーター・ホン事件を契機として、全米に約二五〇社余りの相互接続供給会社 (Interconnect Supplier) が出現したが、その大部分が小規模なローカル会社で、全国的なサービス提供は上位五社⁽⁹⁾すなわち Arcata Communications 社、United Business Communications 社、Universal Communication Systems 社、ITT & CESD 社、RCA Service 社による。その主たる要因として、利用者は端末機器の価格、機能、形態に対し多様な要望を有していたが、創業以来「一つの政策、一つのシステム、普遍的なサービス」 ("One policy, one system, universal service") の提供を終始一貫した経営理念として持つ既存通信事業者によって、それらが充分満たされなかった点を指摘できるであろう。

AT&Tは、FCC裁定を受けて営業規則の改訂を行い (一九六八年一月FCCに提出、翌一九六九年一月一日から発効)、AT&T等が提供する直営の結合装置 (connecting arrangement) および回線網制御信号装置 (network control signaling unit) を通じてのみ、加入者自営の付属装置および私設システムを公衆通信回線網に接続することを認めることとなった。相互接続の端末機器市場で競争が最も激しかったのは、PBX (private branch exchange、業務用私設交換台)、KTS (key telephone system、何本かの回線に応答できる押ボタン付き電話装置) およびモデム (modem、データ伝送のための端末機器を電話網に接続するデータホン・データセット) 分野で、例えば、前二者についてベル社と相互接続供給会社との競争関係は図表Ⅷのとおりであった。⁽⁹⁾これによって、カーター・ホン裁定

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

図表Ⅷ ベル社と相互接続供給会社の PBX および KTS における競争関係
(単位 100万ドル)

年 次	ベル 社 (PBX+KTS)	相互接続供給会社 (PBX+KTS)	相互接続供給会社のマー ケット・シェア(%)
1969	1,486	0.4	0.03
1970	1,644	5.7	0.4
1971	1,775	18.0	1.0
1972	2,015	38.9	1.9
1973	2,227	67.6	2.9
1974	2,532	96.7	3.7

(出所) G. W. Brock, *op. cit.*, p. 244.

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

から五年後の一九七四年までに、新規参入接続業者の PBX、KTS 両市場におけるマーケット・シェアは僅か三・七％にすぎなかったことが明らかであるが、これは、AT&Tが先のタリフで直営の接続装置等の使用を義務づけた結果、電話会社と自営端末機器業者との間の競争が不公平になっているとの不満を生むことにもなった。そこで、相互接続の技術的側面について国立科学アカデミー (National Academy of Sciences) の調査結果 (一九六九年七月から実施して一九七〇年六月に、電話回線保護のため一定の技術的規制条件を課して相互接続を推進すべきとする最終報告を行う。) 等を参考にし、FCC は一九七五年一〇月に端末機器に関する登録制度の採用を決意、その発効を最高裁の最終認可が得られた一九七七年一〇月以降と決定した。

登録制度 (registration program. 従来は「認定」を重視して certification program と呼ばれていた。) とは、「FCC に登録された適切な保護回路を備えた装置、または FCC に登録された端末装置は、通信事業者が提供する接続装置なしで電話網に直接接続できる」というものである。これは、一九七五年一〇月以降、更に二度にわたる FCC 命令 (一九七六年三月および一九七八年四月) を通じて登録範囲の拡大が行われ、最終的に、公衆電話、共同電話を除く全ての機器 (PBX、ボタン電話装置、小型電話機、装飾電話機、

自動ダイヤル装置、データ通信用モデム等）に適用されることとなった。但し、登録された端末装置もしくは保護回路を電話網に直接接続しようとする者は、無制限な接続から電話回線を保護するため、回線を所有する電話会社に対し通知義務を有したが、一九七九年のA T & T等の調査によれば、自営端末装置のうち約八〇%が無届け架設されていたと推測されている。こうして、新らしく開かれた相互接続市場における競争に対処するため、A T & Tは、P B Xやボタン電話を事務用ユーザーに販売するため、従来以上に積極的なマーケティング活動を展開するとともに、住宅用電話についても、多数の電話展示販売ストアの開設、一九七四年以降からミッキーマウス電話のごとき装飾電話機の発売等を行い、これらはかなりの成功をおさめたのである。また、ベル系電話運営会社では、直営の本電話機または付属電話機を使用する加入者に対して、地域の状況に応じ月額五五セントから七〇セントの割引きを行うようタリフを改定し（例えば、マサチューセッツ州では月六五セントの割引き）、その結果、特に住宅用電話の利用者にとって自営機器を接続することの経済的利益は著しく減殺されていった。

F C Cは、一九七八年四月に登録制度に関する規則制定作業が全て終了した旨公示したが、それでもなおいくつかの未解決の問題が残されていた。⁽¹⁰⁾ 例えば①登録範囲を延長コード、アダプター、パッチング・パネル等の部品にまで拡大することの可否、②標準プラグとジャックの採用に関する決定等であるが、とりわけ重要なものは「電話会社の端末機器売渡しをめぐる問題」であり、一九七八年一月に相互接続業者四社（ユナイテッド・テレコミュニケーションズ社、R D Mテレホン・システム社、エレクトロニック・エンジニアリング社、ラスベガス・コミュニケーションズ社）は、F C Cに対し電話会社の内部相互補助による不公正な販売活動の規制を求めていた。すなわち、これら相互接続供給会社は、電話会社の販売部門もしくは関連会社を通じて端末機器を売渡すことに対抗でアメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

まず、相互接続市場における自由競争が妨げられていると提訴したのである。こうした中でFCCは、技術革新の進展に伴って公衆通信業務とデータ処理業務の境界が曖昧になったため、一九六六年十一月の第一次コンピュータ調査に引き続き一九七六年八月から再び調査を開始していたが、一九八〇年四月にこの第二次コンピュータ調査の最終決定を採択し、特に「顧客宅内機器」(customer premises equipment)の規制に関して画期的な方針を打出した。その主な内容は、次の二点である。①一九八二年三月一日をもって全ての顧客宅内設備を非規制とし(但し、既設宅内機器については当分規制、それをどのような形で非規制化するかは今後の検討課題)、公衆通信事業者のタリフから除外する。②宅内機器の販売、架設、保守についても、AT&Tのみは「非規制の分離子会社」(separate unregulated subsidiary)で提供しなければならないが、それ以外の企業(例えば、最大独立電話会社 General Telephone 社)はこの制約を受けない。以上によって端末機器に関する規則そのものが全て解消され、端末市場の規制緩和を進めてきたFCCの政策は、全面規制撤廃という形で幕を閉じようとしているのである。⁽¹⁾

(3)境界領域の調整

前述した長距離通信ならびに端末機器における規制緩和、およびそれにもとづく競争の進展が、同一産業・同一市場のものであったのに対し、最近の電気通信技術の著しい発達とともに、新技術を駆使した新しいサービスの提供をめぐる、各種の通信サービスを担当してきた異種産業企業間で激しい主導権争いが生じてきている。例えば、データ通信の出現とともに、通信企業と情報処理企業との確執はその典型的なものであるが、ここではそうした境界領域上の問題として、特にアメリカ電話事業と密接な競合関係をもつ①国内衛星通信事業、②

コンピュータと通信事業、③郵便と通信の三つの問題を取り上げ、以下、それらについて簡単な検討を加えておくことにしたい。

①国内衛星通信事業

一九五七年の Sputnik (ソ連)、一九五八年の Explorer (アメリカ) に始まる衛星通信技術の開発は、それまでの地上通信技術に比し①同時に複数の地球局と通信できる、②その通信容量を多数の通信目的のために弾力的かつ迅速に再配分ないし転用できる、③距離の概念が存在せず、長距離通信に有効である等の利点を有し、先ず国際通信事業に対して大きな影響を与えた。そして、そこで提起された最初の重要な問題は、アメリカにおいて誰がこの新しい技術を活用した国際衛星通信システムを所有・支配すべきかというものであった。これについて、通信衛星を既存の海底ケーブル施設の延長線上の問題として取扱い、その独占を主張した AT&T、WU 社、ITT 等の国際通信事業者と、それに反対する独立系端末機器メーカー (GE 社) および航空宇宙産業会社 (ロッキード社) との間で激しい対立が生じたが、米議会は一九六二年に両者の妥協の産物ともいべき通信衛星法 (Communications Satellite Act) を制定し、これによって同年八月、アメリカにおける国際衛星通信サービスを独占的に提供するための通信衛星会社 コムサット (COMSAT: Communications Satellite Corporation) が設立された。コムサットは、私企業形態をとりながら政府規制に従う特殊法人で、株式の五〇％が国内および国際通信事業者 (最大株主は AT&T)、他は一般大衆によって所有され、その運営は、通信事業者、大衆株主、合衆国大統領の三者によって選任された取締役会に任されることとなった⁽¹²⁾。

国際通信の分野で既に証明された衛星通信システムの画期的成功に続き、これを国内通信にも利用するための

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

計画が相次ぎ、そうした試みの嚆矢となったのが、一九六五年九月のABC (American Broadcasting Co.) によるテレビ専用国内衛星通信システムの認可申請であった。アメリカ三大放送会社の一つABCは、従来、AT&Tから賃借していたテレビ中継専用線に代り、ニューヨークおよびカリフォルニアの地上局から衛星を中継して、番組を米国全土のABC系放送局へ送信するための国内衛星通信システムの建設申請をFCCに提出した。しかし、このABCの申請は、国際衛星通信のみならず国内衛星通信事業についても法律上の唯一の運営体であると主張するコムサットの反対により、翌一九六六年三月に却下された。この事件を契機として、現行FCC規則の対象となっていない国内衛星通信に関する基本政策の確立が進められ、特に一九七〇年一月、ニクソン政権はD・バーチ (Dean Burch) FCC委員長に対し、この分野にも競争原理を導入すべきであるとの勧告を提示するに至った。これは、コムサットを中心とする独占的な多目的衛星通信システムの実現を提言したジョンソン前大統領の特別委員会報告 (一般にロストウ報告と呼ばれ、一九六八年一二月に提出⁽¹³⁾) とは極めて対照的で、そうした背景には、その後の衛星通信技術の一層の発展により、衛星の打上げ費、地上局の建設費、および運用費が大幅に低下して参入希望者が増大したこと、また多数の企業が競争的に参入することによって、最も効率的な運用方法が開発されることを期待したためと思われる。

このニクソン提案を受けてFCCも、一九七二年六月に「複数参入政策」 (“multiple entry policy”より一般的には“open sky policy”と呼ばれる) を決定し、「申請者が、国内衛星通信サービスを提供するために必要な財政的・技術的資格条件を満たすことを立証し、また公共の利益に合致するという事実認定を得れば、全てが認可される」こととなった。但し、AT&Tだけは当初、公正な競争を維持するために、国内衛星を非独占的な専用線サ

ービスに利用できないとする条件が課されていたが、それは一九七二年二月のFCC最終決定によって、AT & Tがその所有するコムサットの株式（全体の二九％）を売却することを条件として、次のいずれの場合にもAT & Tからの要望の有無を問わず当然に撤廃されることとなった。すなわち、①他の国内衛星通信事業者の事業運営が軌道にのったとき、および②AT & Tが、国内衛星の運用を開始してから三年が経過したときである。

以上によって、国内衛星通信分野の門戸が開放された結果、アメリカには多数の衛星通信システムの建設が申請されたが、一九七四年一月、RCA社の完全所有子会社RCAアメリカコム社（RCA American Communications Co.）は、テレサット・カナダ社のアニク二号衛星の賃借により、アメリカ最初の国内衛星通信サービスを開始することとなった。自社所有の衛星による最初のサービスは、一九七四年四月にWU社のウェスター（Westar）一号の打上げによるもので、同年八月には、このウェスター・システムを賃借したASC（American Satellite Co. Fairchild Industries Inc. の完全所有子会社として一九七二年八月に設立）も、ニューヨーク、ダラス、ロサンゼルス間で国内衛星通信サービスを開始した。AT & Tは、既に一九七六年七月にGTEサテライト社（General Telephone 社の国内衛星通信子会社）と共同でコムサット・ゼネラル社（Comsat General Co. コムサットの国内衛星通信会社）から賃借したコムスター・システム（コムスター一号衛星は一九七六年三月、同二号は一九七六年七月、また同三号は一九七八年六月に打上げられた。）により、当初、一般市外通話（message toll telephone）、広域電話サービス（wide area telephone service）および政府用通信サービスに限定された国内衛星通信事業に参入していたが、三年の暫定停止期間を経過した一九七九年から、衛星通信による専用線分野にも進出していった。しかし、現在最も注目を集めている衛星通信システムは、情報処理業界の雄IBMが、コムサット・ゼネラル社およびエトナ生

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

命保険会社をパートナーとして一九七五年九月にSSBS (Satellite Business Systems) を設立し、一九八一年一月から国内衛星通信サービスを開始したことである。将来、この衛星通信分野が、コムサット、AT&T、およびIBMの三社によって独占され、その他のシステムは脱落することも充分予想されるが、FCCは、一九七二年の自由参入政策を有名無実化させないために、今後とも大いに努力を続けていくことになる⁽¹⁴⁾。

②コンピュータと通信事業

一九六〇年代に入り、データ処理需要の増大とともに、コンピュータの情報処理能力を有効に活用する遠隔情報処理技術が発達し、電気通信回線とコンピュータとの結びつきはますます緊密化していったが、これによってFCC規制下の公衆通信事業サービスと、規制されていないデータ処理サービスとの間の境界は曖昧になっていった。そして、互いに自社の利益を図ろうとする両者の間にトラブルが頻発するに至ったが、その最初の契機となったのがバンカー・ラモ (Bunker Ramo) 事件⁽¹⁵⁾であった。バンカー・ラモ社は、株式仲買人、銀行、保険会社等に株式市況に関する情報サービスを提供し、そのための通信回線をAT&Tから賃借していた。しかし、同社が一九六五年に、コンピュータを用いた電子的メッセージ交換 (message switching) を開発し、ユーザーの間で株式の取引契約を行うことを可能にする新しいサービスの提供を発表した時、AT&Tは、それがデータ処理というより通信サービスに属し、通信事業者は通信回線の再販売を認められないとのFCC規定に違反するとして、回線の提供を拒否した。この事件を契機としてFCCは、データ処理を含む通信サービスがFCCの規制権限内にあるのか否か、もしあるとすればその範囲はどこまでか等について明確な判断を示す必要にせまられ、そのための調査を開始することとなった。

一般に「第一次コンピュータ調査」と呼ばれるものは一九六六年一月に公示され、五年後の一九七一年三月に次のような内容の最終裁定を行った。⁽¹⁶⁾ ①データ処理サービスおよび混合データ処理サービス（データ処理を主目的として、附随的にメッセージ交換を行う混合サービス）は、当面自由競争原理にもとづいて運営されるべきもので規制の対象とはならないが、混合通信サービス（メッセージ交換を主目的とし、附随的にデータ処理を行う混合サービス）および通信サービスは規制される。②公衆通信事業者は、完全な別組織の子会社を通じてのみ、データ処理サービスを提供することができる。但しAT&Tは、既に一九五六年同意審決によって、規制を受ける公衆通信以外の業務に携わることを禁じられているため、データ処理サービスを提供することはできない。③混合サービスが規制を受ける通信サービスに該当するか否かは、FCCが個々の問題ごとに判断する。以上のごとき決定を下したFCCの基本理念は、データ処理サービスと通信サービスとが結合する混合サービス（hybrid service）の存在を認めるとともに、公衆通信事業者がデータ処理業務を提供することによって本来の公衆通信業務に悪影響があってはならないこと、また公衆通信事業者が自社のデータ処理業務のために、差別的取扱、内部相互補助、不当価格の提示を行い、反競争的手段を用いて健全な情報産業の育成を損わないよう最大限分離政策（policy of maximum separation）を採用したことであった。

一九七〇年代に入って、大型コンピュータによる中央一括処理方式から情報の分散処理方式への転換に伴い、通信とデータ処理の境界が一層不明瞭になるなど顕在化してきた諸問題に対処するため、FCCは一九七六年八月から第二次コンピュータ調査を開始し、一九八〇年四月に最終決定を採択した。その主要事項を要約すると、次の四点である。⁽¹⁷⁾ ①通信サービスを基本サービス（basic transmission、公衆通信事業者による基本的な伝送機能

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

の提供)と高度サービス (transmission services enhanced with computer processing. 基本サービスを越える全てのサービス) の二つのカテゴリーに分類し、前者は通信法による規制の対象とし、後者は規制対象外とする。②一九八二年三月一日をもって、全ての顧客宅内設備 (customer premises equipment.) を非規制とし(但し、当分の間は新設は非規制、既設は規制の二本立て方式)、公衆通信事業者のタリフから分離する。③一九八二年三月一日以降は、非規制の高度サービスおよび顧客宅内設備を提供するにあたって、AT&TとGeneral Telephone 社(一九八〇年一二月の修正により、GT社はこの規定から除外される。)は分離子会社を通じて行わねばならない。④一九五六年同意審決は、AT&Tが非規制のサービスを提供することを禁止してないと解釈する。以上のうち、顧客宅内設備については既にふれたが、AT&Tとの関連で特に注目すべき点は、FCCが、一九五六年同意審決をAT&Tが非規制のサービスを提供することを禁止してないと解釈し、一定の条件下で(すなわち分離子会社を通じ)高度サービスや(新設)顧客宅内設備の提供をしても良いという判断を示したことである。これは、一九五六年の同意審決当時、その後のデータ処理市場および端末機器の急激な発達を充分予測しえず、現時点ではあらゆる企業が競争に参加できるような体制に導くことが、むしろ公共の利益につながると考えたためと思われる。AT&Tは、既に一九七四年一月からデータ・アンダー・ボイス(Data Under Voice. 既存のマイクロウェーブ施設を使って、音声伝送用より低い周波数帯域でデジタル・データ信号を伝送できるような機能を既存の通信網に付加する技術)を用いた全国的デジタル・データ伝送網計画に着手しており、一九七八年七月には、それを更に活用したACS(Advanced Communications service. AT&Tの回線を利用して顧客のコンピュータおよび端末を相互に結びつけ、データ伝送サービスを提供しようとするもの)の認可申請をFCCに提出していたが、この第二次コンピュータ調査の最終裁定を契

機として、同社のデータ処理事業への参入は今後とも更に活発化することが予想される。これに対して、コンピュータ産業から通信事業への参入も盛んで、IBMがSBSにより国内衛星通信事業に参入を計画していることは既に述べたが、また、米国トップ複写機メーカーであるゼロックス社も、一九七八年二月、XTEN (Xerox telecommunications network) と呼ばれる全国規模のデジタル網建設計画の申請をFCCに提出した。こうした情況下での一九八〇年第二次コンピュータ調査の最終裁定は、近年のアメリカ電気通信業界における最大の出来ごとの一つとさえ言われ、関連各界に及ぼす影響は極めて大きいといわなければならない。

③郵便と通信

郵便と電気通信事業の境界において現在議論の中心となっている問題は、USPS (United States Postal Service, 米国郵便公社) とWU社が共同で提案したECOM (Electronic Computer Originated Mail, 電子コンピュータ発信郵便) サービスの計画である。⁽¹⁸⁾ USPSは、通常郵便 (ordinary mail) 事業の採算性の低さや人件費の増大による財政破綻を解消するため、従来からエレクトロニック・メール (electronic mail) 市場への参入に積極的であったが、一九七八年九月にECOMに関する認可申請をPRC (Postal Rate Commission, 郵便料金委員会) に提出した。また、同時期の一九七八年一月および一九七九年一月に、伝送施設の請負業者であるWU社も、ECOMの伝送施設を提供する旨FCCに通告したが、これは、いずれの場合も料金決定に必要なデータ不足という理由で却下された。

USPSとWU社が共同で認可を受け、既に実施していたエレクトロニック・メール事業としてメールグラム (mailgram, 一九七八年の同サービス実績は六億三、九〇〇万ドル、WU社全収入の九・三%) サービスがある。これは、

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

USPSが全国に有する配達機能と、WU社が持っている交換・伝送施設とを結合したもので、受付から目的地の郵便局までをWU社が担当し、そこから宛先までの配達をUSPSが担当するというものであった。これに対してECOMサービスは、石油会社、保険会社、信用販売会社など日常、大量の請求書を郵便で発送している大口ユーザーを対象としたもので、メイルグラムを大容量化し、低価格化したサービスといえる。すなわち、顧客は公衆通信事業者の通信回線を経由してメッセージを指定された二五の郵便局に伝送し、これらの郵便局においては印刷、封入の後、第一種郵便物として二日以内に配達を行うものである。このECOM計画の実施については、FCCを含む電気通信事業者、特にこの分野への進出を計画しているAT&T、IBMをバックに持つSB Sやゼロックス等のコンピュータ通信事業者、および司法省等から、「税金を免除されている巨大独占事業体であるUSPSが、民間会社のエレクトロニック・メイル市場での競争に参入することは、政府の競争導入政策に反する」として反対意見が提示されていた。しかし、一九七九年七月にカーター大統領は、NTIA (National Telecommunications and Information Administration, 米国電気通信情報局)を中心に設置された政府各省庁間の調整委員会答申に基づき、USPSのECOM提供を、公正競争を維持するための条件つきで支持する声明を発表し、USPSは予定どおり一九八二年一月から同サービスを開始した。その主要な条件とは、①内部相互補助を防止する、②USPSは伝送設備を保有してはならない、③伝送部分はFCCが規制し、配達部分はPRCが規制するというもので、今後ともこの市場におけるUSPSと電気通信企業との競争は一段と激化していくことが予想される。

(一) Gerald W. Brock, *The Telecommunications Industry, The Dynamics of Market Structure*, Harvard Univ.

- Press, 1981, pp. 180—187, 198—233. P. R. Tarullo, *op. cit.*, pp. 116—129.
 - (2) M. R. Irwin, *op. cit.*, pp. 78—93.
 - (3) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 210—215. Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform*, Harvard Univ. Press, 1982, pp. 285—314.
 - (4) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 216—224. 電気通信総合研究所『欧米諸国における最近の電気通信の動向(昭和四八年度版)』昭和四九年、五九—六十四頁。Alfred E. Kahn, *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*, volume II, John Wiley & Sons, Inc. 1971, pp. 220—250.
 - (5) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 224—230. 電気通信総合研究所『欧米諸国における電気通信の動向(昭和五三年度版)』昭和五四年、八七—一〇〇頁。
 - (6) *Ibid.*, p. 223. 電気通信総合研究所『欧米諸国における電気通信の動向(昭和五七年度版)』昭和五八年、一九二—一九八頁。
 - (7) *Ibid.*, pp. 234—253.
 - (8) 電気通信総合研究所『欧米諸国における端末制度の動向とインパクト』昭和五五年、四六—六九頁。
 - (9) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 242—247.
 - (10) 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向(昭和五五年度版)』昭和五六年、一五二—一七四頁。
 - (11) 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向(昭和五七年度版)』昭和五八年、一一七—一四四頁。
- ただし、一九八一年一月に提出された下院通信小委員会の競争の実態に関するレポートでも、宅内機器市場におけるベル・システムのシェアは依然としてかなり高いことを示しており、自営の電話機を所有していたのは5%の世帯に過ぎず、電話機の80%はAT&Tの製造部門WE社製であったとされている。
- アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とヘル・システムの対応

- (12) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 256—266. M. R. Irwin, *op. cit.*, pp. 96—107. 一九六二年通信衛星法と関係する Frank J. Kahn ed., *Documents of American Broadcasting*, Appleton-Century-Crofts, 1968, pp. 97—107 を参照のこと。
 - (13) ロス・レポート (“Final Report, President’s Task Force on Communications Policy Established Pursuant to the President’s Message on Communications Policy” U. S. Government Printing Office, 1967) の全文については、電気通信総合研究所訳『通信政策に関する米大統領特別委員会報告書』昭和四四年がある。P. R. Tarrullo, *op. cit.*, pp. 216—225.
 - (14) 電気通信総合研究所『欧米諸国における最近の電信電話の動向（昭和四九年度版）』昭和五〇年、八九—一二七頁。
 - (15) M. R. Irwin, *op. cit.*, pp. 184—187. Martin Greenberger ed., *Computers, Communications, and the Public Interest*, Curtis Brown Ltd., 1971. 電気通信総合研究所訳『コンピュータ・通信——その未来と課題』東京創元社、昭和五一年、八二—九九頁。
 - (16) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 266—277.
 - (17) 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向（昭和五四年度版）』昭和五五年、一〇七—一三四頁。第二次コンピュータ調査最終裁定の全文については、増田悦三『アメリカの電話』一二三書房、昭和五六年、一八五—一九一頁を参照のこと。
 - (18) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 277—284.
- 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向（昭和五五年度版）』昭和五六年、一七五—一八一頁。

四 アメリカ電話事業に対する政府規制の新展開

(1) 一九三四年通信法の改正問題

FCCは、これまで述べてきたような一九五九年のマイクロウェーブ自由割当て認可、一九六八年のカーター・ホン裁定、一九七一年の特殊通信事業者認可、一九七二年のオープン・スカイ・ポリシー、そして一九八〇年の第二次コンピュータ調査裁定等を契機に、長距離専用線サービスおよび端末機器の分野を競争市場とするとともに、更に異種産業企業の参入を招き、また電話料金の調査、タリフの改訂などを要求して、AT&Tを中心とするベル・システムの独占に対し大きな脅威を与えてきた。こうした情況に危機感を抱いたAT&Tは、従来の「規制下の独占」から「規制緩和の競争促進」へとFCCの基本政策の転換が、結局のところ市内電話サービスの料金引上げに結びつくとの主張を旗印に、パブリック・リレーションや議会キャンペーンを積極的に展開したが、最終的に一九七六年三月、電話会社の要求として「消費者通信改革法案」(Consumer Communications Reform Act)を議会に提出した。⁽¹⁾ その意図するところは、いうまでもなく規模の経済と技術的統一性を論拠としつつ、電話事業の副市場に出現した過重な競争を削減することが、むしろ消費者への福祉につながるというもので、主な内容は次のようなものであった。①公衆通信事業者の回線、施設またはサービスと重複する特殊通信事業者を認可することは、公共の利益に反する。②特殊通信事業者の建設、拡張、改良を認可する際、FCCは公聴会を開き、それが結果的に料金引上げにならないことを明らかにしなければならない。③免許申請者は、提供しようとしているサービスが既存の電話・電信会社のサービスと同じものでないこと、更にそれが既存会社の提供できないサービスであることを証明しなければならない。④端末機器に関する絶対的権限は、FCCでなく各州の規制委員会にあることを確認する。⑤提案されている全国的登録制度を排除し、端末機器メーカーが市内電話施設へアクセス

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

スすることを拒否し得るような電話会社のタリフを、州の規制委員会が自由に認可できるようにする。⑥電話料金決定方法に関して、増分原価を償う料金であれば不当に安い料金とみなされるべきでない。以上によって明らかのごとく、この法案は立法によってFCCの動きに歯止めをかけ、かつAT&Tの支配的地位の擁護を図ることにあったが、これに対して、FCCのみならず特殊通信事業者、独立端末機器メーカー、司法省、コンピュータ・企業機器製造協会 (Computer and business Equipment Manufacturers Association)、公共利益調査団体 (Public Interest Research Group) 等から強力な反対があった。また丁度この頃、両院議会の通信小委員会においても、消費者通信改革法案に触発された形で電気通信政策の重要性を認識し、技術革新の進展に伴って、既に現状に適合しなくなっていた一九三四年通信法自体を改正するという方向に動き出したため、同法案は間もなくその「歴史的意義」を残して廃案の運命をたどることとなった。

一九七八年六月、下院通信小委員会(House communications subcommittee)のヴァン・デアリン (Van Deerlin) 委員長とルイス・フレイ (Louis Frey) 副委員長の共同提案による一九七八年通信法案(通称、ヴァン・デアリン第一次法案)が議会に提出された。⁽²⁾ この法案の基本方針は、電気通信分野を自由競争の場と考え、「市場力学(marketplace forces)が充分機能しない場合に限り規制を行う」というものであった。そして、消費者通信改革法案の提出論拠となっていた、「FCC等が進めている競争促進策は、その意図とは逆に住宅用電話料金の値上げに結果する」という主張に対して、「市内電話網に接続を行う市外サービスを提供する通信事業者は、全てアクセス料を負担することとし、このアクセス料金をもとに普遍的サービス補償基金 (Universal Service Compensation Fund) を設け、これによって市内住宅用電話料金を負担可能な水準に維持する」という画期的提案を行い、これ

を市場競争推進の裏打とした。この一九七八年通信法案は、同小委員会が一九七六年から進めてきた一九三四年通信法の全面的改正作業の結果ともいえるもので、全文一四七条、二一七頁に及ぶ膨大なものであったが、法案の重要性、利害関係者のさまざまな意見対立、審議時間の短さ等から一次案的役割に終止し、その中から更に進んだ新しい法案が生み出されることとなった。

翌一九七九年三月に、三つの通信法改正法案が相次いで議会に提出されたが、下院に提出されたヴァン・デアリン第二次法案は、前年に審議された一九七八年通信法案に修正を加えた現行通信法の全面改正法案であり、上院の二つの法案(Hollings 法案および Goldwater 法案)は、いずれも現行通信法の部分修正法案であった。⁽³⁾三法案は、目的達成の手段、方法等に関して若干の差異がみられたが、一九七八年法案の改正原則ともいえるべき「競争の促進」と「必要最小限度の規制」という基本方針において一致していた。三法案(但し、ゴールドウォーター法案は、むしろ放送関係法の刷新に重点を置いた法案であった。)に共通する最も重要な論点は、次の二つに要約できる。すなわち①規制対象・範囲の明確化であり、②独占的サービスを提供する通信事業者の競争サービスへの参入にかなる制約を課すべきかという問題である。前者①について、ヴァン・デアリン第二次法案は、支配的通信事業者のみを規制し、その規制期間は一〇年と規定し、また上院二法案も、通信事業者を有効な競争の存在するサービスのみを提供するものと、非競争的サービスを提供するものとに二分類し、後者のみを規制することとした。ここに支配的通信事業者ないし非競争的サービスとは、AT&Tが提供する市外電話サービス(Message Toll Service)および広域電話サービス(Wide Area Telephone Service)を意味し、それに規制を限定することによって、他方で競争の促進という法案の基本方針を再確認したともいえる。次いで後者②の問題について、三法案

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

は、いかなる通信事業者もあらゆるサービスを提供し得ることと規定し、これによってAT&Tは、自動的に一九五六年同意審決の束縛から脱することになったが、その際、支配的通信事業者と系列会社は一定の距離(arms length)を置き(三法案は早期成立をめざし、最も論争のあるWE社分離条項をいずれも削除)、分離子会社によることを強く求められた。なお、一九七八年通信法案の目玉ともいえるべきアクセス基金に関して、三法案はそれを積極的に入力する姿勢を示した。

以上のごとき一九七九年通信法改正諸案に対して、AT&Tは、同社が過去一〇〇年にわたって開発した全国的な基本ネットワーク(core network)を管理する能力をより高く評価すべきであると主張し、それを市場の力学に委ねることによって現行水準を維持しようとする法案の基本理念に挑戦した。一方、AT&Tと激しい対立関係にあった特殊通信事業者、端末機器メーカー、およびその他の企業グループ陣営でも、例えばAT&Tの分離子会社による競争サービスへの参入規定について、この程度の制約ではベル・システムの強大な力を抑えきれないとして、AT&TとWE社の解体をあくまで要求した。こうして、現行通信法の改正問題は、早い時期の解決をめざしながら、特に一九八〇年四月の第二次コンピュータ調査の最終裁定との関連で、AT&Tが非規制のサービスまたは非規制化される宅内機器分野に参入するとき、規制サービス分野との内部相互補助防止対策としてどのような措置を講ずるべきかについてその後も審議が続けられ、それはまた、一九八二年一月に明らかにされた司法省における対AT&T反トラスト訴訟の和解結果とも複雑にからみあっていたのである。

(2) 一九八二年新同意審決によるベル・システムの解体

一九七四年十一月、司法省はAT&T、WE社、ベル電話研究所を相手とし、ベル電話運営会社を共謀者として、第一次（一九一三年一月）、第二次（一九四九年二月）に続く第三次反トラスト訴訟をワシントン連邦地裁に提訴した。⁽⁴⁾ 司法省は、ベル・システムが先の一九五六年同意審決によって認可された公衆電気通信サービスの提供に満足せず、規制されないWE社やベル研究所等を通じて電話機器製造事業の独占を進めてきたこと、また地方電話サービスのみならず、長距離部門の統制・支配を通じてあらゆる州際長距離ネットワークを自由にあやつり、もって電話事業の三市場（equipment manufacturing, long-distance service, local service）における独占を更に拡大してきたことを理由として、①AT&TからWE社を分離し、これを二つ以上の独立企業に分割すること、②二三の電話運営会社は市内電話事業施設のみを所有し、AT&Tの長距離部門を切り離すこと、③ベル研究所をベル・システムから分離し、WE社ないしは長距離部門に帰属させること等を要求した。これに対してAT&T側は、ベル・システムの活動が、既にFCCや州の公益事業委員会によって広範な規制を受けているため、裁判所がこれを反トラスト訴訟によって裁く権力を有しないという窓口論争を展開して激しく抵抗したため、訴訟提起から開示手続（discovery procedure）の段階に移行するまで、実に四年の歳月を要することとなった。しかし、J・C・ワッディ（Joseph C. Waddy）判事の死去に伴うこの裁判を受け継いだH・グリーン（Harold Greene）判事は一九七八年九月に、一九八〇年四月一日までに開示手続を終了し判決を行うことを決定し、その際AT&T側は、MCI等から既に提起されていた訴訟資料をも含めて全て司法省に開示することを求められた。こうして一九七五年一月早々、AT&Tは五五二ページに及ぶ第一回目の「主張・証拠に関する書面」をグリーン判事に提出し、司法省との激しい論戦が開始されたが、最終的に一九八二年一月、両者の間に一九五六年同意審決の

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

全面的修正を行うことで新たな和解が成立した。

この一九八二年一月の新同意審決の主内容は、次のごとくである。⁽⁵⁾ ①今後一年半の間に、AT&Tは多数株式を所有する二一のベル電話運営会社を分割しなければならない。(但し、AT&Tが少数株式を所有するサザン・ニューイングランド電話会社およびシンシナティ・ベル電話会社は分割対象とはならない。) ②AT&Tから分割される電話運営会社は、市内電話通信サービスを提供するほか、後にグリーン判事の修正案によって、新設の宅内機器販売および職業別電話帳 (Yellow page) の提供業務も可能となった。③AT&Tと電話運営会社との間のライセンス契約 (今まで電話運営会社は、標準実施方法など技術と運用の助言、資金の融通等の共通スタッフ・サービスの対価として総収入の二%を支払っていた。) を終結する。④AT&Tは引続き長距離通信業務を担当するほか、通信機器の開発、製造を受け持つベル研究所とWE社の所有権を存続する。⑤電話運営会社を分離した後、AT&Tは、規制された電話以外の事業に自由に進出できる。以上によってAT&Tは、これまで一九五六年同意審決によって電話という公衆通信業務、いわゆる公益事業を営む企業として料金などの規制を受けるかわりにその独占を認められてきたが、今回の一九八二年新同意審決によって、地域の市内通話部門という公的規制を受ける公益事業部門を分離し、その支配をあきらめるかわりに、長距離市外通話、機器製造 (WE社による)、新製品の開発 (ベル研究所による) の分野で全く規制を受けず自由に活動することが可能となり、また先端技術通信分野等の他部門への進出も通常の企業のように全く自由となったのである。しかも、地方電話運営会社の死命を制する長距離電話網と通信機器の供給体制は依然としてAT&Tに握られているため、これは、子会社の株式面での支配権が失われても実質的支配は続けられる体制でもあった。

このようなAT&T側に大きな打撃を与えず、極めて有利な和解が成立した背景は何か。今回のAT&T分割が、司法省による独占禁止法にもとづく決定によるものであることは明白であるが、その政策的意図は、分割によっていくつかの企業が市場で競争するという有効競争状態を創出することにあるのではなく、むしろ逆に、AT&Tの独占を強化するものであった点は注意を要する。すなわちそれは、FCCが一九八〇年第二次コンピュータ調査裁定において、また議会が一九三四年通信法改正の審議過程において展開した、いわゆる規制緩和にもとづく自由競争原理導入の潮流の中で行われたもので、最終的にAT&Tの企業力を増大させることにその真のねらいがあったといえる。企業力の伸長によって期待される最も重要なことは、研究開発力の強化である。AT&Tはベル研究所によって、従来は常に世界で最先端の研究をリードしてきたが、最近はその調落が目立ち、その原因の一つが、AT&Tの業務を電話を中心とした通信分野のみに限るという一九五六年同意審決にあったことは明らかである。AT&Tがいかなる分野へも自由に進出し多角化できることになった今回の決定は、潜在的な研究開発力を大きく有しているベル研究所を再び活性化する役割を果すものと期待されており、こうした研究開発の推進こそが、今回の決定の背後にある最大の理由であったといえる。そしてまた、独禁政策は産業界の活力をそぐとするレーガン政権の基本政策、更には、政府が軍事面でAT&Tの通信網に大きく依存しているため、ワインバーガー国防長官が「AT&T分割は緊急時の国家安全保障にかかわる」と強硬に主張したことも影響したようである。いずれにしても、対AT&T反トラスト訴訟がこうした意外な形で解決をみたため、先に米上院を一九八一年一〇月に通過、一九八二年一月から下院での審議が予定されていた一九三四年通信法改正のための修正法案は、事実上無意味となったのである。⁶⁾

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開・イン・システムの状況

図表IX ベル・システムの機構改革

<p>在 来 の 状 況 (1956年同意審決体制)</p>	<p>1980年第2次コンピュータ調査裁定 (1983年1月1日実施)</p>	<p>1982年新同意審決体制 (1984年1月1日実施予定)</p>
<ul style="list-style-type: none"> AT&T は非規制事業に参入できない。 担当業務 BOC 市内機器 LLD 市内市外 州内市外 州際 国際 WE 製造 建設工事 BTL 研究開発 	<ul style="list-style-type: none"> AT&T は FSS を通じて非規制事業 (宅内機器と高度サービス) に参加できる。 手続き上の理由から、宅内機器は新設のみをまず非規制化し、既設は当面規制を続ける。 担当業務 BOC 既設宅内機器 (当面) 市内 市内市外 州際 国際 LLD 州際 国際 FSS (1982年6月に新子会社 American Bell 社の設立が発表された。新設宅内機器 高度サービス 製造・建設工事) WE 製造・建設工事 BTL 研究開発 	<ul style="list-style-type: none"> AT&T は多数株式所有の BOC 22 社を手離す。(1982年2月に、分割される22の電話運営会社を7つの地域持株会社に統合する計画が発表) 旧 BOC 22 社は自然垂目的な市内業務のみを行つが、宅内機器、電話帳も提供できる。 AT&T は競争的な長距離、宅内機器業務を行つほか、自由に非規制事業に参入できる。 担当業務 IEBOC 市内 新設宅内機器、職業別電話帳 LLD 州内長距離 州際、国際 (AT&T) 宅内機器 (分割時に電話運営会社は宅内機器を AT&T に移行しなければならぬが、その後、旧 BOC が望む場合には、新設宅内機器を提供できる。) WE 製造・建設工事 BTL 研究開発

(出所) 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向 (昭和57年度版)』P. 220 より作成。

図表X ベル系電話運営会社

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

社 名	本社所在地	電話機数 (1979年 12月)	AT&T 持 株比率 (19 79年12月)
New England & Telegraph Co.	Boston, Mass.	6,929,985	86.0%
New York Telephone Co.	New York, N. Y.	11,885,272	100.0
New Jersey Telephone Co.	Newark, N. J.	6,359,823	100.0
The Bell Telephone Co. of Pensylvania	Philadelphia, Pa.	7,872,232	100.0
The Diamond State Telephone Co.	Philadelphia, Pa.	519,808	100.0
The Chesapeake & Potomac Telephone Co.	Washington, D. C.	1,087,871	100.0
The Chesapeake & Photomac Telephone Co. of Maryland	Baltimore, Md.	3,472,941	100.0
The Chesapeake & Photomac Telephone Co. of Virginia	Richmond, Va.	2,979,485	100.0
The Chesapeake & Photomac Co. of West Virginia	Charleston, W. Va.	962,754	100.0
Southern Bell Telephone & Telegraph Co.	Atranta, Ga.	12,146,463	100.0
South Central Bell Telephone Co.	Birmingham, Ala.	10,317,866	100.0
The Ohio Bell Telephone Co.	Cleveland, Ohio	5,013,832	100.0
Michigan Bell Telephone Co.	Detroit, Mich.	6,314,173	100.0
Indiana Bell Telephone Co. Inc.	Indianapolis, Ind.	2,654,235	100.0
Wisconsin Telephone Co.	Milwaukee, Wis.	2,416,821	100.0
Illinois Bell Telephone Co.	Chicago, Ill.	8,365,588	100.0
Northwestern Bell Telephone Co.	Omaha, Neb.	5,567,811	100.0
Southwestern Bell Telephone Co.	St. Louis, Mo.	16,122,472	100.0
The Mountain States Telephone & Telegraph Co.	Denver, Colo.	7,489,294	88.6
Pacific Northwest Bell Telephone Co.	Seattle, Wash.	3,823,138	89.4
The Pacific Telephone & Telegraph Co.	San Francisco, Cal.	15,869,884	89.8
The Southern New England Telephone Co.	New Haven, Conn.	2,572,893	19.9
The Cincinati Bell Inc.	Cincinati, Ohio.	1,191,683	28.7

(出所) 増田悦三『アメリカの電話』p.29

- 1956年同意審決にいう24社とは、上記23社にベル・カナダ社 (Bell Canada, AT&T 持株比率2.0%) を含む。
- 1982年新同意審決にいう22社とは、上記のうちAT&Tが過半数株式を所有していた21社とパンフィック・テレフォン社の子会社ネバダ・ベル社 (Bell Telephone Company of Nevada)。

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

ベル・システムの機構改革は、目下、一九八〇年四月の第二次コンピュータ調査最終裁定と、一九八二年一月に発表された今回の司法省との新同意審決の要件に沿って進められている。第二次コンピュータ調査裁定では、公衆通信事業者の提供するサービスを規制サービス（基本的伝送サービス）と非規制サービス（高度サービスと顧客宅内機器）とに二分し、後者のサービスについてAT&Tだけはその提供を完全分離子会社を通じて行うことを要求し、これに対して新同意審決では、AT&Tに非規制分野への自由参入を認める引換えに、AT&Tが多数株式を所有している二二の電話運営会社を手離すことを要求している。図表Ⅸは、これまでのまとめの意味で、ベル・システムの一九五六年同意審決体制、一九八〇年第二次コンピュータ調査裁定にもとづく機構改革、そして今回の一九八二年新同意審決にもとづく機構改革を対比し、あわせて各構成機関の主たる担当業務を明示したものであり、また図表Ⅹは、参考までに一九七九年時点におけるベル系電話運営会社の本社所在地、電話機数、AT&T持株比率を示したものである。これによって、AT&Tを中心とするベル・システムが、従来の電話事業（市内通話、長距離通話、宅内機器）を中心とした「規制下の独占」的公益事業体質から、次第に長距離通話、宅内機器業務の「規制緩和」時代を経て、遂には市内通話業務をも分離し、非規制事業分野に自由に参入しうる「規制撤廃下」の自由競争企業へと大きく変革した様子が、明確に理解されるであろう。

(1) G. W. Brock, *op. cit.*, pp. 287—291.

(2) *Ibid.*, pp. 291—292. 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向（昭和五四年度版）』昭和五五年、三二一—八〇頁。

(3) *Ibid.*, pp. 292—294.

(4) *Ibid.*, pp. 294—300.

(5) 電気通信総合研究所『欧米諸国における電信電話の動向(昭和五七年度版)』昭和五八年、七二—一〇七頁、二二—二四五頁。

(6) 朝日新聞、昭和五七年一月九日(夕刊)。ヤンキー・グループ、黒崎健次郎訳「一九八二年同意審決実施後のAT&T」『海外電気通信』昭和五七年七月。

高柳暁「公益事業に対する規制緩和の意義——AT&Tを中心とするアメリカ電気通信事業における規制緩和の事例を中心として——」『公益事業研究』第三四巻第一号。経済企画庁調査局監訳『アメリカ経済白書——一九八三年アメリカ大統領経済諮問委員会年次報告書』大蔵省印刷局、昭和五八年、一一四—一四八頁。

五 結 語

以上、我々がこれまで述べてきたこととの関連で、現在、アメリカ電話事業において議論の対象となっている主要な論点を整理すると、次のようになるであろう。⁽¹⁾

一、「規制下の独占」の形成過程

①ベル・システムの完成にみる電話事業独占の基本戦略。

②公益事業として公共性の観点からの料金規制等はFCCが行い、独占の規制については専ら司法省による独禁法の運用に委ねるという二元的政府規制のあり方。

二、アメリカ電話事業の市場構造に関する問題——規制緩和、競争原理導入の実態とAT&Tへの影響

①いかなる分野を独占市場とし、独占企業が内部相互補助とならないため、いかなる制約を課すべきか。

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応

② いかなる分野を競争市場とし、競争企業がクリーム・スキミングを享受することを回避するため、その参入条件をどのようにするか。

③ 技術の融合によって生ずる境界領域的サービスの主体、すなわち国内衛星通信事業、データ通信等のごとき新しい通信サービスは、どのような企業が担当すべきか。

④ 規制緩和の結果、特殊通信事業者、端末装置の供給業者等の多数の新規参入会社が出現したが、AT&Tは依然としてそれらの分野で圧倒的なシェアを保持しており、自由化によって果して本当に競争市場が創出しえたか否か。

三、アメリカ電気通信政策の決定機関に關与する問題

① 連邦政府の規制機関（FCC）と各州規制機関との調整問題、特に州の公益事業規制委員会の電話に關する管轄事項の明確化。

② 司法省の一九八二年新同意審決による今回のAT&T分割の真義と、それがFCCの一九八〇年第二次コンピュータ調査裁定ならびに議會における一九三四年通信法改正問題の審議に与えた影響。

四、今後に残された検討課題

① 基本的電話サービス維持の可能性。

② データ通信市場等におけるAT&TとIBMの競争の可能性。

なお、最後の「今後に残された検討課題」について付言すれば、一九八二年新同意審決にもとづき、AT&Tからベル系電話運営会社を實際に分離した場合、市内電話料金の高騰が懸念され、良質な普遍的電話サービスの

維持が可能かどうかが問題となってくる。もしこれが危くなれば、これまで促進してきた電気通信分野への競争導入政策、非規制化政策が新たに問い直されることにもなる。第二に、データ処理を中心とする新しい通信分野においてAT&TとIBMの競争の可能性についてであるが、これは、一九八二年一月に司法省・AT&Tの反トラスト訴訟が和解で終結したのと同時に、情報産業の雄IBMと一九六九年以来一三年越して争ってきた反トラスト訴訟を、司法省が「IBMは分割の必要なし」として取下げたことによっても充分期待できる⁽²⁾。これまで電話を中心とする規制を受ける部門にAT&Tを閉込めるかわり原則的にその独占を認めてきたが、今回の決定で、AT&Tは規制を受ける部門を分離し全く自由に行動できることとなり、IBMの市場であるコンピュータ関係の業務に乗出ることが可能となった。逆にIBMは、地域の市内電話以外の電気通信分野、すなわちAT&Tの分野へと自由に参入できることが既に認められており、このため相互に相手の分野に強力な研究開発を背景に進出すれば、広範囲にわたってAT&TとIBMの競争状態が出現する。この競争は、AT&TとIBMの研究開発力を弱めるものではなく、むしろ刺激し促進する要因と考えられており、世界経済の場で地盤沈下気味のアメリカ産業経済にあって、今後急速な成長が期待される電気通信産業ならびに情報産業において、再び指導権を握るための施策であったといえるであろう。

(1) 電気通信総合研究所『欧米諸国における電気通信政策の主要課題』昭和五五年、一一九七頁。

(2) Franklin M. Fisher and others, *IBM and the U.S. Data Processing Industry*, Praeger Publishers, 1983, pp. 34—35, 379—380, 448—449.

アメリカ電話事業における政府規制の新展開とベル・システムの対応